

国庫負担と受益者負担

鈴木 武雄

近頃、公共料金、社会保険保険料、消費者米価などの引上げが問題となるときには、きまって国庫負担か受益者負担かの論議がさかんに戦わされる。引上げ反対論は国庫負担の増額によって受益者負担の引上げをおさえるべきだといひ、引上げ論は本来受益者が負担すべき公共サービスの経費は国庫負担をできるだけ減額するのが合理的であるという。

この場合、“受益者負担”という言葉は料金、使用料、手数料等公共サービスの特定の利用者が支払う対価を意味しており、道路法、河川法、海岸法、都市計画法等に規定されている吹米の“特別課徴”(Special Assessment)と同じものを意味する“受益者負担”よりは広い概念に用いられている。これにたいして“国庫負担”というのは租税負担ということにほかならない(もっとも、一般財源としての租税負担と解すべきであって、目的税はこの場合むしろ広義の受益者負担に含めたほうがよい)。

とすると、国庫負担か受益者負担かの問題は、増税か減税かの問題とともに、財政のための国民負担の問題であり、国民負担の問題といえはかつては租税負担の問題とだけ考えられていたが、いまや租税負担のみにとどまらないところの、いわば国民負担の全構造にかんする新しい問題の登場であるといわなければならない。

ところで、国庫負担か受益者負担かの問題は、多くの場合単純に二者択一論として政治的に争われているが、それぞれの負担を国民負担全体の構造という視角からとらえるとともに、それぞれの負担についても、その経費、したがってそれを必要とする公共サービスの性格に応じてその配分の再編成を検討するというキメこまかい論議が必要であると考えらる。

公共経費は、いずれにせよ何らかの形で国民の負担によって賄われなければならないのであって、したがって公共サービスの増加と向上を望むならば国民負担の増加を避けることはできない。ただ、公共サービスの性格に応じて、(1)その経費の全額を租税負担(国庫負担)で賄うべきもの、(2)その経費の全額を料金、保険料等の形でそのサービスの利用者(受益者)の負担によって賄うべきもの、(3)その両者を適当な割合で組み合わせべきものがあり、それによって国民負担の構造に違いがあるだけである。(1)は無償で全国民に提供される公共サービスで、国防、警察、義務教育、一般道路、生活保護のような公的扶助などであり、(2)はいわゆる独立採算制を建前とする公企業のサービス(国鉄、電信電話、簡易生命保険等)であり、(3)は社会保険の保険料その他国立大学の授業料などのいわゆる使用料・手数料を徴する公共サービスであって、必ずしも費用補償的な対価である必要はなく、ある程度租税負担(国庫負担)を組み入れることによって受益者負担が軽減されるものである。この場合、租税負担部分は広義の補助金とみるべきであるが、どこまで租税負担で賄うべきかは公共サービスの性質によってそれぞれ違うのが当然であるから、この(3)の部分の再検討が現在最も重要な課題であると考えらる。社会保障とくに社会保険の費用負担の問題はこの課題の重要な内容であるといわなければならない。

一般に租税負担は応能原則によって、受益者負担は応益原則によって決められるべきであるとされているが、いずれも国民負担であるから単純に割切るべきではなく、国民に所得階層の違いがある以上、国民負担全体について応能原則をできるだけ導入することが考えられなければならない。租税負担についても、なお多分に大衆負担となっている現在の租税構造をもっと応能原則の徹底した構造に再編成することが必要であり、それなくしては国庫負担の増額によって受益者負担を軽減しても、大衆負担はかえって増加することにもなる。

国庫負担か受益者負担かの問題は、もっぱら前者の負担形態を優先させるのが進歩的であるとか、逆にもっぱら前者の負担形態を後者の負担形態に転換させるのが合理的であるとして、いずれか二者択一的に決定されるべき問題ではない。受益者負担にせよ、租税負担にせよ、国民の負担によって賄われ、国民のポケットから支払われるものだからである。